

El Servicio de Agua y Saneamiento en Buenos Aires:
Privatización y Regulación
Gustavo Ferro
Texto de Discusión N° 17
ISBN Nro. 987.519-063-2
Abril 2000

CEER
Centro de Estudios Económicos de la Regulación
Instituto de Economía, Universidad Argentina de la Empresa
Chile 1142, 1° piso
(1098) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: 54-11-43797693
Fax: 54-11-43797588
E-mail: ceer@uade.edu.ar

(Por favor, mire las últimas páginas de este documento por una lista de los Textos de Discusión y de la Working Paper Series del CEER e información concerniente a suscripciones).

El Centro de Estudios de Economía de la Regulación (CEER), es una organización dedicada al análisis de la regulación de los servicios públicos. El CEER es apoyado financieramente por el Banco Mundial, los Entes Reguladores de Telecomunicaciones y Electricidad de la República Argentina, y la Universidad Argentina de la Empresa (Buenos Aires), donde el CEER tiene su sede.

Autoridades del CEER:

Lic. Enrique Devoto, Vicepresidente Primero Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)-Dr. Roberto Catalán, Presidente Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Dr. Antonio Estache, World Bank Institute, Ing. Leonardo Pratti, Rector Interino Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Dr. Omar Chisari, Director Instituto de Economía (UADE).

Director Ejecutivo: Dr. Martín Rodríguez Pardina

Investigadores: Lic. Gustavo Ferro, Lic. Martín Rossi.

Ayudante de Investigación: Lic. Christian Ruzzier.

CEER Serie de Textos de Discusión
El Servicio de Agua y Saneamiento en Buenos Aires: Privatización y Regulación
Gustavo Ferro
Texto de Discusión N° 17
(Abril 2000)
JEL N°: L1, L5

Resumen: Este trabajo se propone explorar lo ocurrido desde la concesión en materia de desenvolvimiento de la empresa prestadora y la regulación estatal al sector. Se estructura en ocho secciones. Tras esta introducción, la segunda trata sobre la evolución del sector, la tercera sobre control de monopolios y promoción de la competencia, la cuarta sobre la política para el sector. La quinta sección se ocupa de la regulación del servicio, la sexta de los subsidios al interior del sector y la séptima del regulador. En la sección octava se reseñan las principales conclusiones.

Abstract: This paper explores the post-concession development of the enterprise who won the bidding in 1992, and the state regulation. The structure of the work follows an introduction with seven sections. The second is about the evolution of the water and sewerage sector in Buenos Aires, the third deals with monopolies control and promotion of competition, fourth is about the policy of the sector. Fifth section focuses on service regulation, sixth on subsidies, and seventh on the regulatory agency. In the eight section the most important conclusions are displayed.

Pertenencia profesional del autor:

Gustavo Ferro, Investigador CEER, Buenos Aires (Argentina) gferro@uade.edu.ar

CEER

Centro de Estudios Económicos de la Regulación

Instituto de Economía, Universidad Argentina de la Empresa

Chile 1142, 1° piso

(1098) Buenos Aires, Argentina

Teléfono: 54-11-43797693

Fax: 54-11-43797588

E-mail: ceer@uade.edu.ar

El Servicio de Agua y Saneamiento en Buenos Aires: Privatización y Regulación

Gustavo Ferro¹

I-Introducción

El sector de Agua y Saneamiento estuvo en Argentina centralizado a nivel nacional en una empresa estatal denominada Obras Sanitarias de la Nación (OSN) hasta 1980, regida por ley orgánica de 1949. En esa fecha se pasó a las provincias el servicio, pero OSN conservó la prestación del servicio en la Capital y su Área Metropolitana. La ciudad de Buenos Aires (también conocida como la Capital Federal) es un territorio de 200 km², escindido en 1880 de la provincia del mismo nombre. Entre esa fecha y 1994 no tuvo la autonomía que gozan las provincias argentinas, siendo sus autoridades nombradas por el Gobierno Nacional. El llamado Gran Buenos Aires es un conglomerado urbano que abarca la Capital Federal (3 millones de habitantes) y su Área Metropolitana (9 millones de habitantes) que la circunda por tres de sus lados. Ambas están situadas a la vera del Río de la Plata -que a esa altura tiene más de 30 kilómetros de ancho-, en una planicie aproximadamente sobre el nivel del mar. El Río de la Plata suministra el 92% de las necesidades de agua cruda del conglomerado urbano. Lo apuntado a nivel jurisdiccional tiene importancia para la regulación del sector.

En 1992 el Gobierno Nacional efectuó la privatización de OSN en forma de concesión, entregando en mayo de 1993 aquella al grupo internacional ganador de la licitación convocada, encabezada por Suez Lyonnaise des Eaux como principal accionista y operador, denominado Aguas Argentinas SA. La concesión abarcó la Capital y la mayor parte del Área Metropolitana, aunque hubo partes de ésta que no entraron en la licitación. Un importante municipio del sur se incorporó luego, comprando agua en bloque al concesionario (Quilmes), y otro se reservó la expansión y prestación del servicio de alcantarillado cloacal (Morón). Toda el área fue concesionada en forma de una única empresa prestadora de ambos servicios (agua y alcantarillado cloacal). El concedente fue el Gobierno Nacional (por 30 años, hasta mayo del 2023). El Ente Regulador que se constituyó para controlar la concesión, fue diseñado sobre la base de la participación igualitaria en el Directorio de las tres jurisdicciones políticas involucradas (Nación, Provincia y Capital). En 1994 una reforma constitucional dio autonomía a la ciudad de Buenos Aires, que se convirtió en una cuasi-provincia, con elección directa de autoridades propias.

La concesión lleva seis años de operación, durante los cuales se produjo una renegociación del contrato de concesión que cambió parte del cuadro tarifario y le adicionó tareas de cuidado medio ambiental respecto a lo pactado en 1993. La privatización ha tenido logros y enfrentado problemas. En el diagnóstico inicial, la meta central de la concesión era elevar la baja cobertura durante el período de concesión. La empresa concesionaria tenía que efectuar en treinta años cuantiosas inversiones, una cuarta parte en el primero de los seis quinquenios de operación.

Este trabajo se propone explorar lo ocurrido desde la concesión en materia de desenvolvimiento de la empresa prestadora y la regulación estatal al sector. Se estructura en ocho secciones. Tras esta introducción, la segunda trata sobre la evolución del sector, la tercera sobre control de monopolios y promoción de la competencia, la cuarta sobre la política para el sector. La quinta

¹ Economista. Investigador del Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Instituto de Economía, Universidad Argentina de la Empresa. Buenos Aires, Argentina. E-mail: gferro@uade.edu.ar. Las opiniones vertidas son del autor y no comprometen de modo alguno las instituciones mencionadas.

sección se ocupa de la regulación del servicio, la sexta de los subsidios al interior del sector y la séptima del regulador. En la sección octava se reseñan las principales conclusiones.

II-Evolución del Sector

II-1 Alcance de la privatización

La concesión en 1993 abarcaba un área poblada por 8,6 millones de personas, de las cuales 6 millones estaban conectados a la red de agua potable y 5 millones a la de cloacas (coberturas del 70 y 58% respectivamente). No obstante, la cobertura era muy diferente entre la Capital y el Área Metropolitana. La primera, con 3 millones de habitantes tenía casi el 100% de los habitantes con ambos servicios. La segunda, de 5,6 millones de habitantes, tenía unos 3 millones conectados al agua y 2 millones a cloacas. Por otra parte, el crecimiento demográfico se concentra en los suburbios (la Capital tiene su población estancada desde 1947), y los indicadores sociales son extremadamente diferentes. La Capital tiene un PBI per cápita anual de unos US\$ 25000, contra la mitad de la Provincia de Buenos Aires. El conurbano además presenta severos contrastes entre (caricaturizando) un norte opulento, y un oeste y sur pobres.

Al momento de la concesión, la red de agua cubría 10500 kilómetros, y la de alcantarillado 7000 kilómetros. La empresa estatal OSN producía 3,7 millones de metros cúbicos diarios.

II-2 Modalidad elegida de participación por el sector privado

La concesión fue subastada por 30 años. La propiedad del stock inicial de activos la mantuvo el Estado Nacional sin el pago de ningún tipo de canon por el concesionario, y este se halla obligado a devolver los bienes de la concesión al Estado a su finalización. La concesión, por oposición a otras formas de participación del sector privado, se fundamentó en la dificultad de valorizar los activos utilizados (algunas estimaciones los calcularon en US\$ 1200 millones), en la ineficiencia que implica captar ahorro social para la compra de activos hundidos y en la prioridad otorgada a la realización de fuertes inversiones por el concesionario para expandir la cobertura, en lugar de obtener fondos por la subasta de los bienes estatales. En la licitación, los postores pujaron ofertando el máximo descuento sobre el cuadro tarifario proveniente de la época de operación estatal, casi en su totalidad no basado en valores medidos, sino en tarificación por metro cuadrado de construcción, conformando en la práctica un cuasi-impuesto inmobiliario. Las metas de expansión de la cobertura implicaban inversiones de cerca de US\$ 4000 millones a lo largo de toda la concesión, con una fuerte participación de las programadas para el primer quinquenio, de US\$ 1084 millones. Los factores zonales, de superficie y de calidad de la construcción son determinantes en las tarifas, como se verá en la sección dedicada a subsidios.

La etapa de precalificación se desarrolló durante el mes de enero de 1992, presentándose cinco grupos empresarios. El criterio de selección empleado involucró primero la calificación de las propuestas técnicas, y luego, para aquellas aceptadas, se analizó la tarifa ofrecida. El ganador de la licitación fue conocido en diciembre de 1992, y en mayo de 1993 se produjo la transferencia de la empresa al consorcio encabezado por Lyonnaise des Eaux-Dumez (luego denominada Suez Lyonnaise des Eaux), que ofreció un descuento de tarifas del 26,9%, en forma de un factor multiplicativo de la fórmula tarifaria, llamado K, que resultó en 0,731. El Decreto 999/92 estableció el Marco Regulatorio y el 787/93 el Contrato de Concesión. El capital mínimo exigido por el contrato de concesión fue de US\$ 120 millones, constituido íntegramente en el segundo período por el consorcio ganador de la licitación, incluido el 10% del “Programa de Propiedad

Participada”, para los trabajadores de la nueva firma –aquellos de la OSN que permanecieron empleados luego de extensivos programas de Retiro Voluntario-.

II-3 Variaciones posteriores de tarifas

A lo largo del período de concesión, el cuadro tarifario ha tenido variaciones. Estas afectaron al factor K, por una parte, y con él a todo el conjunto de tarifas, y por otro a los Cargos de Infraestructura diseñados para financiar las expansiones, que recaían en cabeza de los nuevos usuarios a medida que se iban conectando. Los de infraestructura debieron ser finalmente cambiados ante la imposibilidad de cobrarlos, por un cargo fijo a los usuarios existentes -para financiar la expansión-, y otro dirigido a los nuevos usuarios -para solventar la conexión-. Finalmente se incorporó un cargo adicional para pagar un conjunto de nuevas obras de saneamiento que se incorporaron al objeto de la concesión. Recientemente, y como otro resultado de la renegociación contractual que comenzó en febrero de 1997, se incorporó un “seguro de cambio” para proteger la tarifa de una eventual devaluación de la moneda. En la Argentina desde 1991, en que se fijó el tipo de cambio por ley como recurso para estabilizar la economía tras dos episodios hiperinflacionarios, se halla prohibida la indexación en moneda doméstica. Los contratos de servicios públicos privatizados suelen tener cláusulas de dolarización de tarifas, y de indexación por índices extranjeros que la ley no inhibe. También se incorporó al cuadro tarifario un factor de eficiencia que demanda ajustes descendentes a las tarifas, del 0,5% anual.

II-4 Metas a cubrir

El 92% del agua cruda es de origen superficial (captada del Río de la Plata) y la fracción restante subterránea. A su vez, al comienzo de la concesión el 95% de los líquidos cloacales no recibían tratamiento, esperándose que al final de aquélla ese porcentaje sea el de los efluentes tratados. Se han tabulado las metas de cobertura y los principales parámetros cuantitativos de la concesión.

Cuadro 1: Metas de cobertura de la Concesión (1993-2023)

Metas de Incorporación de Usuarios al Servicio	Agua, número de usuarios y cobertura	Cloacas, número de usuarios y cobertura
Inicial	6.007.400 (70%)	4.977.560 (58%)
Final Primer Quinquenio	7.338.400 (82%)	5.906.560 (66%)
Final Segundo Quinquenio	8.365.400 (90%)	6.972.560 (75%)
Final Tercer Quinquenio	9.101.400 (95%)	8.066.560 (84%)
Final Cuarto Quinquenio	9.513.400 (97%)	8.846.560 (90%)
Final de la Concesión	10.232.400 (100%)	9.740.560 (95%)
Total de usuarios incorporados	4.225.000 (30%)	4.763.000 (37%)

Fuente: ETOSS.

Cuadro 2: Resumen de los principales parámetros de la concesión en 1993.

Area abarcada por red de agua	600 km ²
Area abarcada por red de saneamiento	400 km ²
Población del área cubierta:	8,6 millones
Población con agua en 1993	6 millones (70%)
Población con cloacas en 1993	5 millones (58%)
Duración de la concesión	30 años
Planes quinquenales	5
Cobertura en agua al final de la concesión	100%

Cobertura en cloacas al final de la concesión	95% (desechos con tratamiento secundario)
Producción de agua al momento de la concesión	3,7 millones de m3 día
Consumo aparente per cápita	612 litros diarios
Red de distribución de agua	10500 km
Red cloacal	7000 km
Producción anual de agua (millones de m3)	1350
Producción anual de cloacas (millones de m3)	850
Metas primer quinquenio: producción	4,2 millones m3 (+10,52%)
Metas primer quinquenio: inversión	U\$S 1084,2 millones
Metas primer quinquenio: Cobertura en aguas	82% (+ 17%)
Metas primer quinquenio: Cobertura en cloacas	66% (+ 13,79%)
Licitación: oferentes	5
Licitación: oferta de descuento sobre tarifa ganadora	26,9% (factor K = 0,73)

Fuente: ETOSS.

III-Control de Monopolios y Promoción de la Competencia

En el área bajo examen, la provisión de los servicios de agua y alcantarillado cloacal es monopólica. Se debatió en su momento parcelar la empresa zonalmente o por unidades de servicio, pero de hecho la potabilización se halla casi en su totalidad concentrada en dos plantas, por una parte, y la meta de expandir el servicio no permitía dividir la concesión siguiendo las jurisdicciones políticas, ya que la parte más rentable del negocio de operación estaba en la Capital, y la carga del esfuerzo de expansión recaía en el Area Metropolitana. Hubo competencia por el mercado en oportunidad de la licitación, donde cinco posturas se la disputaron.

Luego de producida la licitación, el concesionario es monopolista por el período en que dure la concesión. Por ende, no hay competencia en el mercado, al menos formal. Parte de las áreas no cubiertas son abastecidas con perforaciones de los usuarios. Estas son posibles dada la disponibilidad de agua subterránea a escasa profundidad. No obstante, esta agua es de baja calidad, por presentar nitratos y en algunos casos, arsénico. La empresa concesionaria tiene el mandato de cegar los pozos y la conexión es obligatoria en las áreas servidas. No obstante la empresa reconoce la dificultad en cumplir tal obligación, detectando todas las perforaciones. Desde el punto de vista económico, la existencia de esas opciones elevan la elasticidad de la demanda del servicio. Con el alcantarillado ocurre algo similar, existiendo como sustitutos de inferior calidad los pozos sépticos o las letrinas entre los habitantes más pobres. No existen oferentes alternativos del servicio en red. En el resto del país la oferta sigue un patrón similar: con la provincialización del sector en 1980, algunas provincias han estructurado empresas que abarcan toda la jurisdicción (por ejemplo en el Chaco, donde la Constitución provincial prohíbe la privatización de servicios públicos), en tanto otras han delegado a los municipios la prestación (por ejemplo, Córdoba, donde la capital ha sido concesionada y las principales ciudades tienen empresas municipales). En muchos municipios de tamaño bajo a moderado, existen cooperativas de servicios públicos que actúan como prestadoras. A partir de los años noventa, algunas provincias han privatizado sus servicios, con casos exitosos, como el de Corrientes o el de Salta, y alguno fallido como el de la provincia de Tucumán, donde el contrato fue rescindido, en medio de grandes diferencias entre concedente y concesionario. La configuración institucional es heterogénea, dado el carácter federal del país y la diversidad poblacional, territorial y económica de las jurisdicciones, pero en general, la provisión es monopólica. Los adjudicatarios de las licitaciones en Argentina son grandes grupos internacionales operadores de origen francés, británico, español o norteamericano, asociados con constructoras locales. El grupo que opera Buenos Aires, por ejemplo, también tiene las concesiones de Córdoba y Santa Fe.

IV-La Política para el Sector

IV-1 Inversiones

En el período de operación estatal, una constante del servicio fue la baja inversión en el sector. Por ejemplo, en el caso específico del área atendida por el concesionario Aguas Argentinas, las inversiones realizadas en el primer quinquenio de operación son cinco veces el promedio del quinquenio anterior, el último bajo operación estatal. La desinversión afectó la expansión del sistema, y resintió la red (el agua no contabilizada al comienzo del período de concesión se calculaba en 40-45% de la producción, actualmente en 35%, pero sobre la base de estimaciones, dada la baja micromedición en el sistema). El Estado Nacional proveía con fondos del Tesoro la cobertura de los déficits operativos. OSN dependía del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, que era responsable de la fijación de precios y la política de inversiones. La Ley Orgánica de OSN de 1949, permitía a la empresa hacer uso de subsidios cuando sus propios ingresos no cubrieran sus costos. Desde la privatización, tal situación se ha revertido, la expansión ha retomado fuerza, la cobertura ha crecido y la concesionaria tiene ganancias operativas. Por las prioridades establecidas en la privatización, queda claro que su motivación principal (inclusive hasta la elección de la forma de participación del sector privado), ha sido expandir la cobertura.

IV-2 Calidad del servicio

En torno a la calidad del servicio, este se reputa aceptable. En aspectos intrínsecos de calidad, como cuestiones químicas y bacteriológicas, los estándares adoptados son los internacionales y no han existido problemas de epidemias o intoxicaciones. Se ha mencionado el tema de los pozos y las dificultades para su erradicación. Por el lado de las fuentes de agua cruda para la empresa, un 8% aún proviene de pozos. Es una meta del Ente Regulador la eliminación de esa fuente de aprovisionamiento, pero la empresa ha ofrecido como opción en fecha reciente mezclar el agua de ese origen con la de fuentes superficiales. Se ha detectado turbiedad en áreas particulares, donde se están efectuando muchas obras, pero la forma en que se promedian los estándares por área geográfica no coloca a la empresa en desventaja. La continuidad del servicio es razonable, con matices por zonas y algo similar ocurre con la presión. Históricamente la ciudad ha sido un área de baja presión. Esta varía espacialmente, siendo de carácter radial respecto del punto donde comienza la distribución, cayendo la presión hacia la periferia. De todos modos, desde hace décadas, los hogares y las industrias tienen tanques de almacenamiento de agua que aventan los problemas de presión. Se calcula existe medio día de consumo almacenada en tanques. La dotación (consumo más pérdidas) para 1999, llega a la altísima cifra de 516 litros/habitante/día.

V-Regulación del Servicio

V-1 Forma inicial de regulación

La regulación de la concesión ha sido una confusa mezcla de “cost of service” (o “rate of return regulation”) con “price cap”, y tiene elementos que aumentan la complejidad, al abundar tanto en las metas de la concesión como en los medios para lograrlas. Un elemento estaba en el contrato

original como una forma de hacer frente a la imposibilidad de indexar la tarifa: cada vez que los costos de la empresa (medidos por una canasta poco precisa de insumos, con ponderadores sujetos a discusión, mezclada con un índice mayorista), subían o bajaban un 7%, se abría el proceso que podía conducir al ajuste de tarifas. No obstante la existencia de tal cláusula gatillo para activar “revisiones extraordinarias”, estas no eran automáticas, ya que los costos de los insumos y sus ponderadores eran materia de discusión entre la empresa y el regulador. Por otra parte, en una ocasión en que no hubo acuerdo, la decisión del regulador fue apelada por la empresa ante el recurso de alzada (luego se hablará de este tema), que terció con un porcentaje de aumento de tarifas intermedio entre el solicitado por la empresa y el reconocido por el regulador. Además de la revisión extraordinaria, cada cinco años tiene lugar la revisión ordinaria, donde se examinan las metas, los logros e incumplimientos, y las tarifas. La cláusula gatillo resuelve en alguna medida el problema de la indexación, pero limita la actuación de los incentivos a la baja de costos que coloca el “price cap”, que sólo opera en las bandas de $\pm 7\%$. En la última renegociación se modificó el recurso, reemplazándolo por una renegociación de tarifas anual o la banda del $\pm 7\%$, lo que ocurra antes. A su vez se incluyó una cobertura cambiaria para hacer frente a los temores de todos los inversores privados en los procesos de privatización en la Argentina. En este país, el precio de la divisa fue a la vez el indexador y la cobertura en los períodos de alta inflación e hiperinflación. Al fijar el tipo de cambio e inhibir la indexación, recurso utilizado para cortar de cuajo la inflación inercial, y desactivar presiones inflacionarias por la vía del mercado laboral, se ha estabilizado el nivel de precios domésticos. No obstante, el temor de los agentes es a una devaluación. El mecanismo de cobertura hallado en cada servicio público en particular fue diferente. En el caso de la concesión de agua potable y saneamiento de Buenos Aires se optó por lo siguiente: en caso de devaluación, la tarifa ajusta inmediatamente el 100% de la modificación cambiaria, abriéndose en forma instantánea un proceso de renegociación en no más de noventa días, que debe efectuar el ajuste a la “verdadera” inflación del período.

El elemento de “price cap” de la tarifa, está presente en la forma de un escalar llamado K que afecta todo el cuadro tarifario (cargos mínimos, tarifa no medida, tarifa medida, y a futuro, nuevos cargos que reemplazaron el componente de red del antiguo cargo de infraestructura). Se presenta en cuadro anexo el esquema tarifario y allí se percibe la importancia de dicho factor K.

Cuadro 3: Clientes y tarifas de Aguas Argentinas.

Categoría y clase de cliente	Cientes (%)	Consumo (%)	Facturación (%) (sin IVA)
Residenciales	89	83	54
*Residencial I (R I)	37		
*Residencial II (R II)	52		
No Residencial	10	17	46
*No Residencial I (NR I)	5		
*No Residencial II (NR II)	6		

La fórmula tarifaria de Aguas Argentinas para el régimen no medido es:

1) $\text{MAX} \{ \text{TBB} = K * Z * \text{TG} * (\text{SC} * \text{E} + \text{ST} / 10); \text{TBB mínima} \}$

Donde K = escalar (0,731 al momento de la licitación)

Z, coeficiente zonal ($0,8 \leq Z \leq 3,6$)

TG, tarifa general por cada servicio prestado

SC, superficie cubierta edificada en m²

E, factor de calidad y antigüedad en la edificación ($0,64 \leq E \leq 3,88$)

ST, superficie del terreno en m²

Para los inmuebles de la categoría Baldío (B), SC es cero.

TG para categoría R = \$ 0,0279/m² (agua, ídem cloacas)

TG para categoría NR = \$ 0,0558/m² (agua, ídem cloacas)

TG para categoría B = \$ 0,0279/m² (agua, ídem cloacas)

Cloacas 10% más caras radio viejo Buenos Aires

TBB mínimas:

R I = \$ 4,00 * K (agua, ídem cloacas)

R II = \$ 1,00 * K (agua, ídem cloacas)

NR I = \$ 8,00 * K (agua, ídem cloacas)

NR II = \$ 2,00 * K (agua, ídem cloacas)

B = \$ 3,00 * K (agua, ídem cloacas)

Cloacas 10% más caras radio viejo de Buenos Aires

Para los usuarios medidos, la fórmula es:

2) Cargo Fijo Usuarios Medidos (CFUM) = $0,5 * \text{MAX} \{ \text{TBB} = K * Z * \text{TG} * (\text{SC} * \text{E} + \text{ST} / 10); \text{TBB mínima} \}$

3) Tarifa Medida = $\text{CFUM} + \text{CVi} * K * (\text{C} - \text{A})$

Donde CVi es el cargo variable por cada servicio i (agua o agua y cloacas)

C es el consumo de agua en m³ y

A el monto de m³ libres

Cargos variables: \$ 0,66/m³ * K (agua y cloacas, o \$ 0,33/m³ * K sólo agua)

Consumo libre bimestral usuarios R = 30 m³

Consumo libre bimestral usuarios NR y B = 0 m³

A lo anterior se aplica Cargo para Financiamiento del ETOSS (2,67%) e IVA (21% desde abril de 1995).

Los nuevos cargos introducidos para financiar expansiones y metas ambientales:

SU = \$ 2,01 bimestrales por servicio (desde 01/11/97) para clientes cubiertos

CIS = \$ 4 mensuales por servicio (desde 01/11/97) para nuevos clientes durante cinco años. Se reemplazó

CI por SU y CIS

MA = \$ 1,98 bimestrales por factura (desde 01/11/98)

SU, CIS y MA alcanzados por futuros ΔK y afectados por IVA (21%).

Fuente: ETOSS y Aguas Argentinas.

V-2 Modificaciones en las tarifas

Antes de la privatización, el gobierno ajustó la tarifa del agua tres veces. En febrero de 1991 otorgó un aumento del 25% para compensar la alta inflación de los dos primeros meses de aquel año. En abril de 1991 (momento en que se fijó el tipo de cambio y comenzó un proceso acelerado de baja de la tasa de inflación) hubo un aumento adicional del 29%. En abril de 1992 se incluyó el IVA (inicialmente del 18%, que pasó al 21% en abril de 1995), que por la legislación impositiva argentina no corresponde aplicar a los servicios de agua y saneamiento si la proveedora es estatal o cooperativa, pero sí sobre sociedades anónimas. Se otorgó un aumento adicional de tarifa del 8% antes de la privatización. En oportunidad de la licitación se aplicó un coeficiente de descuento del 26,9%, reflejado en el Factor K de la fórmula tarifaria (TBB), que desde el 1 de mayo de 1993 al 1 de junio de 1994 tuvo el valor 0,731. Entre esa fecha y el 1 de mayo de 1998 el factor K tuvo el valor 0,830. Y, desde el 1 de mayo de 1998 el factor K tiene el valor 0,8741. A principios de 1998, Aguas Argentinas había solicitado 11,7% de reajuste tarifario por mayores costos. El ETOSS le concedió 1,61%. Por un decreto firmado el 8 de octubre de 1998, el PEN cambió la forma de calcular el reajuste, que se reflejó en el paso del factor K desde 0,830 a 0,8741 (5,31% de aumento). En un cuadro se muestra la evolución del factor K, junto con el IVA aplicado al servicio.

Cuadro 4: Historia del factor K desde la privatización

	Factor K	IVA sobre tarifas	Indice**
Etapa estatal inmediatamente antes de la privatización	1	0%	100
Hasta el 1 de junio de 1994	0,731	18%	86,25
Hasta el 1 de mayo de 1998	0,830	21%*	100,43
Desde el 1 de mayo de 1998	0,8741	21%	105,76
*desde 1 de abril de 1995			
**factor K corregido por tarifa, medido en términos nominales. La inflación mayorista habida entre mayo de 1993 y octubre de 1999 compensa aproximadamente el crecimiento nominal de la factura.			

Fuente: Elaboración propia.

Las previsiones iniciales de ingresos subestimaron la incobrabilidad, lo que originó un problema adicional, ya que el contrato preveía también que la regulación cubriera un nivel aceptable de retorno sobre el capital. Por último, la superposición en la regulación de metas por una parte, y formas de cubrirlas por otro, desató múltiples discusiones entre el regulador y el regulado.

V-3 La regulación hacia el futuro

Desde la renegociación, la regulación parece encaminarse hacia un “price cap”. No obstante, se ha incorporado como criterio de referencia una “empresa modelo” virtual, contra la que se comparará la empresa. A juicio de quien escribe, es un paso atrás, porque vuelve a cargar al regulador con una serie de tareas de dimensión, para llegar a resultados que siempre serán discutibles desde la óptica de la empresa. La experiencia británica muestra claramente que un “price cap” funciona bien concentrándose el regulador en monitorear estándares de calidad. Ellos disponen, como ventaja sobre el caso argentino, de una base de empresas para comparaciones de desempeño, realizar “benchmarking”, construcción de fronteras de eficiencia, etcétera. En el caso argentino, se suma la meta de expansión, que ya está concluida y creciendo a niveles vegetativos en el caso británico. La forma de regulación que parece haber elegido Argentina en esta nueva etapa da la idea de “demasiados objetivos para tan pocos instrumentos”.

V-4 Evaluación de los primeros años de regulación

La regulación aplicada, ex post y a partir de la información de dominio público, no parece haber generado rentas para la empresa ni confiscación que beneficiara al Estado. La empresa incurrió en incumplimientos de metas, que fueron penados con multas. Realizó inversiones en rubros donde no estaba contractualmente estipulado que lo hiciera (mejoras en equipamiento informático para la gestión comercial, por ejemplo), y dejó de hacerlas donde estaba obligado. Parte del problema se debió a la imposibilidad de financiar las expansiones con los cargos de infraestructura cobrados a los usuarios. Con ellos debía hacerse frente a la expansión de la red, y hubo una clara sobreestimación de capacidad de pago, de disposición a pagar o de ambas cosas, que derivó en atrasos en los planes de inversión. La renegociación incluyó un conjunto de medidas que en apariencia salvan el equilibrio económico de la concesión y permite aseverar lo que inicia el párrafo anterior. Incluyó el reemplazo del Cargo de Infraestructura por un nuevo cargo que se denominó “Servicio Universal” (SU), el replanteo de algunas metas de obras, la aceptación de inversiones realizadas como válidas y la condonación de obligaciones no cumplidas, el perdón de algunas multas a cambio de obras no previstas, incorporadas en la oportunidad, y el traspaso de otras a los usuarios en forma de reducciones en la tarifa, así como la asunción de una nueva serie de metas ambientales que se incorporaron al contrato. La

renegociación incluyó hasta un cambio del cronograma: el primer quinquenio se extendió en varios meses, que se restaron al sexto quinquenio. Queda claro que los cálculos iniciales fueron sobrepasados por los acontecimientos, pero las decisiones pasaron por no dejar caer la concesión. Las alternativas parecieron al poder político menos convenientes.

V-5 Información de la empresa

La empresa concesionaria no cotiza en bolsa, que implicaría presentación pública de balances trimestrales entre otros requisitos informativos, pero al emitir “Obligaciones Negociables” -que es como se conoce a los bonos corporativos en Argentina-, se halla obligada a la difusión de información contable al público. De allí se puede seguir el comportamiento del concesionario, conociéndose sus niveles de ganancia. Los cambios de composición societaria son públicos, y han habido de hecho movimientos recientes respecto a la participación inicial en el consorcio. Ha aumentado la participación de las empresas internacionales y cedido su parte la constructora de capital nacional que integró desde un principio la oferta.

V-6 Problemas judiciales

Salvo los problemas relacionados con la calidad de agua subterránea, turbiedad en algunas zonas, y presión diferenciada por regiones -con el atenuante de la presencia de tanques domiciliarios-, se puede afirmar que el servicio es de calidad aceptable. La expansión de la cobertura, en tanto, se vio resentida en los primeros años de la vida de la concesión por su forma de financiamiento. Al provenir primeramente de cargos al nuevo usuario incorporado, y fallar las estimaciones de cobrabilidad, los planes de obras se paralizaron. Por otra parte, cuando se adoptó una salida en la renegociación de reemplazar el Cargo de Infraestructura por una capitación sobre los usuarios ya existentes -aún cuando la equidad de la solución es discutible-, las obras recomenzaron. En el medio hubo casi un año de quietud a raíz de una presentación judicial que trabó el cobro del nuevo cargo SU. Solucionada la instancia judicial, el cobro del SU, ha generado fuentes de financiamiento de reemplazo, y las expansiones continuaron.

V-7 Evolución cuantitativa de la concesión

Al momento actual, la concesión tiene 2,7 millones de clientes, siendo los habitantes servidos con agua 7,5 millones (cobertura del 83% de una población estimada en 9 millones), y con cloacas 5,6 millones (69% de cobertura). Las redes comprenden 13000 kilómetros de cañerías de agua y 8000 de red cloacal. La empresa factura US\$ 540 millones por año (más IVA, de 21% para consumidores finales, y algo mayor para clientes no residenciales). Hubo un desvío a la baja de ingresos respecto de las previsiones originales, de unos US\$ 500 millones en el primer quinquenio. Los ingresos totales de la concesión, no obstante, tuvieron significativas mejoras merced a ajuste del catastro y captura de nichos de recaudación. La inversión anual para el período 1994-2003 se ha estimado en unos US\$ 200 millones por año. Para el primer quinquenio extendido de la concesión (mayo 1993-diciembre 1998), la inversión efectiva rondó los US\$ 1250 millones (500 dedicados a expansión, 300 a mejoras operativas y 150 millones a costos financieros e indirectos). Para el período 1999-2003 se prevé una inversión de US\$ 1000 a 1100 millones (300 dedicados a expansiones, 140 para sistemas, 300 para mejorar niveles de seguridad y rehabilitación, y 200 para metas ambientales).

V-8 Otras formas de inducir competencia

En el régimen vigente, no existe la posibilidad de imponer servidumbres sobre sistemas de conducción y depósito manejados por un operador de aguas, a fines de posibilitar la entrada de otro operador y por ende promover la competencia, no obstante, es una de las alternativas que en algún momento de la renegociación contractual se barajó. Los usuarios libres con la regulación vigente no están favorecidos en cuanto a imponerle así una competencia al concesionario. Pero se ha reseñado la dificultad concreta del concesionario para cegar las fuentes alternativas de agua, que son una competencia de hecho.

V-9 Evaluación cualitativa de la concesión

Para cerrar esta sección, puede afirmarse que los conflictos regulatorios más notables se han ido resolviendo, quizás no de la manera óptima, pero las áreas de conflicto más relevantes han sido solucionadas. El servicio es de calidad razonable y el costo a los clientes se ha mantenido en términos reales. El problema principal ha sido el de expansión, donde ha debido ser alterado el cronograma, por una parte, y la forma de financiamiento por el otro. También se ha cargado a la concesión con nuevas metas ambientales no previstas al momento de la privatización, que no obstante discutibles desde el punto de vista de su rentabilidad social, recibieron alta prioridad política y son difíciles de impugnar ante la opinión pública.

VI-Subsidios

VI-1 Facturas promedio y mínimas

Al momento actual, el cargo mínimo de agua y cloacas se encuentra en \$ 7 (\$1 = US\$ 1), y para cada uno de los servicios \$3,50. La factura media residencial es de \$ 14 y el promedio por cliente de la concesión es de \$ 30 (la renta per cápita del país es de 8900 dólares). La empresa concesionaria ha calculado que el 30% de los usuarios están afectados por los mínimos. La situación es diferente entre los viejos y los nuevos usuarios. Los viejos usuarios pagan los nuevos cargos fijos, y los nuevos, además de ellos, la cuota para solventar el Cargo de Integración al Servicio. Todos los clientes residenciales pagan IVA del 21%. La factura operativa para los habitantes más pobres ya cubiertos no es desmesurada, pero los valores mínimos absolutos y los nuevos cargos le dan un piso a la factura.

VI-2 Subsidios cruzados contenidos en la tarifa

El esquema tarifario no contiene buenos incentivos en dirección a racionar el consumo, y está plagado de subsidios cruzados arbitrarios. La baja micromedición se explica como consecuencia de la situación al inicio de la concesión (120 mil medidores, de los cuales solamente el 30% operativos, que han pasado al momento actual a 310 mil), el régimen tarifario, que establece escasos incentivos al cambio de sistema (tampoco es una meta contractual), y a la imposibilidad presente de medir a inmuebles en propiedad horizontal (aparte de cuestiones físicas, como varias entradas de agua por departamento, la posibilidad de aplicar un medidor único por edificio y prorratear internamente las cuentas al interior del consorcio de propietarios, se halla impedida por intervención judicial). En general, para cualquier nivel de consumo de agua, Aguas Argentinas tiene mayores incentivos para instalar nuevos medidores en los domicilios de bajos ingresos, que

en los de altas rentas. Un cliente de altos ingresos puede ahorrar dinero si se pasa a una modalidad de tarifa medida para consumos moderados (Abdala, 1996). A lo anterior se agrega que con el presente régimen tarifario hay pocos incentivos a medir por parte de la empresa: se requiere gran inversión (US\$ 200 millones para medir toda la concesión, equiparables a la inversión anual de la empresa), para obtener resultados aleatorios en términos de rentabilidad. El régimen tarifario se basa en superficie cubierta y en el caso de consumos medidos, el componente fijo de la tarifa es la mitad del cargo que a la propiedad respectiva correspondería por superficie. Además, en el caso de los clientes residenciales, el cargo variable tenía un consumo libre de 30 m³ por bimestre (500 litros por día). La presencia en la casi totalidad de los domicilios de tanques de almacenamiento de agua, fundado en la historia de baja presión en décadas pasadas y en el uso y la costumbre en fecha más reciente, hace que haya una tendencia a la submedición. En la medida en que los medidores requieren caudales mínimos para arrancar la medición, los usos de bajas cantidades de agua por ocasión, provenientes de los tanques domiciliarios, pueden no quedar registrados: la submedición la ha estimado la empresa en 18% por problemas de arranque, en medidores clase B.

Los subsidios cruzados se plantean entre categorías (de No Residenciales a Residenciales) y entre clientes con altos Z y E, contra bajos Z y E. Un 30% de los clientes están alcanzados por el cargo mínimo. Si se computa en el componente edificado de la TBB el producto de $E \cdot Z$, el valor máximo es 27 veces el mínimo. Los subsidios no son transparentes ni equitativos. Los excesivos consumos promedio, dan muestra de la escasa a nula correlación entre los criterios con que se tarifica y el racionamiento del uso.

La fórmula tarifaria es compleja. Los nuevos cargos fijos y el componente impositivo figuran discriminados. La forma en que se resolvió la financiación de las expansiones entraña problemas distributivos adicionales intrageneracionales e intergeneracionales. El viejo Cargo de Infraestructura, respondía al principio del beneficio, en tanto el nuevo concepto SU está pensado desde la óptica de la capacidad de pago. La modificación implica una redistribución de los habitantes “Cubiertos” hacia los “No Cubiertos”, bajo la presunción que los “Cubiertos” tienen efectiva capacidad de subsidio sobre los “No Cubiertos”, lo que no necesariamente es correcto, dada la heterogeneidad al interior de los “Cubiertos” que el mismo obsoleto sistema tarifario heredado de OSN reconoce. Bajo el supuesto de “Cubiertos” -como un todo-, pudientes, y “No Cubiertos”, pobres, la reforma avanzaría hacia la equidad vertical. En realidad, pobres “Cubiertos” pueden estar solventando a otros pobres “No Cubiertos” y lo que sería más grave a otros “No Cubiertos” no tan pobres. Lo anterior, admitiendo que el no pago del Cargo de Infraestructura estuviera correlacionado 1 a 1 con pobreza, lo que inclusive puede no ser el caso. Un subsidio “solidario” (término que se usó en los Decretos y Resoluciones emanados de la Renegociación para designar “verticalmente equitativo”), debiera haber primero empadronado los futuros usuarios elegibles y direccionado a ellos el subsidio, y detectar a quienes revelan mayor capacidad de pago, para cargarles proporcionalmente más de la cuenta. Obviamente, este mecanismo comporta altos costos, respecto a la forma efectivamente implementada. Respecto del tema generacional, la generación de la empresa estatal, recibió aportes del Tesoro (o sea de todos los contribuyentes, pobres, ricos, locales o ajenos a la jurisdicción beneficiaria), para financiar parte de su red. El sistema fue inequitativo con la generación actual al legarle un sistema desfinanciado y subcapitalizado. El nuevo esquema carga el costo de la red a la generación presente, que pagará la edificación de un conjunto de activos que son propiedad de la comunidad (aún cuando habrán de sufrir depreciación antes de su restitución a la esfera pública en el año 2023). La generación presente, que cerrará la brecha de cobertura, debe efectuar el ajuste por la

generación pasada, y parcialmente por las futuras. Sumado a lo anterior, los actuales usuarios tributan IVA lo que no hicieron los de la era estatal.

VI-3 El agua potable de red ¿un bien público?

Un punto adicional, referido a las características del bien provisto y a las que se le adjudican es necesario. Los bienes públicos son aquellos donde el consumo es no rival, por una parte y además no es factible excluir de su goce a los consumidores. El agua potable repartida mediante una red es claramente un bien de consumo rival, siendo perfectamente factible de racionar su disfrute excluyendo a los consumidores (aunque puede prohibirse la exclusión por ley, por ejemplo prohibiendo cortes de servicios a morosos). No tiene elementos de bien público, aunque tiene efectos externos importantes sobre la salud y la vida de las personas, y tecnológicamente debe operarse como un monopolio natural. Respecto de otros servicios públicos, las externalidades involucradas son mayores. Por los riesgos sobre la salud, hay beneficios sociales de hacer ampliamente disponible y barata al agua potable y las cloacas. También hay complementariedades en los efectos sobre la salud del agua y el sistema de alcantarillado. La existencia de externalidades dan justificación a la intervención estatal vía regulación. No obstante, *“el concepto de economías externas (o externalidades, esgrimido junto con el concepto de bien público en la argumentación que acompañó la medida) es uno de los más vagos (“elusive”) en la literatura económica”* al decir de Scitovsky (New Palgrave Dictionary). Cuando se quiere justificar un subsidio (directo o cruzado), un argumento preferido es la “externalidad positiva” asociada a la producción/consumo del bien en cuestión. En este caso, la universalidad de la cobertura va a ser financiada con un subsidio cruzado, basándose en que es deseable por las externalidades asociadas al bien subsidiado. Notablemente, sobre el bien se aplica el IVA al 21%, que en este caso particular parece un impuesto pigouviano al revés (encarece y por lo tanto castiga el uso del bien que tiene asociadas externalidades positivas). La “tributación pigouviana al revés” a que está sometido el consumo de agua y servicios cloacales (un bien meritario), es por lo menos llamativa. Por otra parte, el posible argumento de que el tributo contribuya a racionar el uso no se sostiene dado el esquema tarifario desvinculado del volumen de agua utilizada.

VI-4 El proceso de modificación de Cargos de Infraestructura en los tribunales

El cargo SU fue afectado por una medida cautelar dictada por un juez, a pedido del Defensor del Pueblo de la Nación, entre el 12 de marzo de 1998 y el fallo judicial que resolvió su implementación a partir de noviembre de 1998. El 8 de octubre de 1998, un tribunal falló que el SU estaba vigente y que Aguas Argentinas podría cobrarlo en forma retroactiva. El 1 de octubre de 1998, un grupo de 16 intendentes (alcaldes) del Area Metropolitana y el Gobierno Bonaerense (provincial) habían efectuado una presentación ante la justicia federal para que se autorizara a Aguas Argentinas a cobrar el SU de forma tal que se reanudaran las obras de cloacas y tendido de redes de agua en sus distritos. El pedido, radicado en la Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, constituyó una adhesión a la apelación realizada meses antes por el Gobierno Nacional contra la medida cautelar. Aguas Argentinas había paralizado planes de extensión de redes. La Defensoría del Pueblo, quien interpuso el recurso contra el SU, lo rechazó por considerar que constituía el virtual cobro de un impuesto por parte de una empresa privada, ya que el costo de las inversiones programadas no sólo debería ser solventado por los propios beneficiarios de las obras sino, a su entender, por usuarios con servicios ya instalados.

VII-El Regulador

VII-1 El Regulador: descripción y funciones

El Ente Regulador abarca las tres jurisdicciones políticas involucradas, por lo cual ha sido denominado “Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios” (ETOSS). En su directorio de seis miembros participan en igualdad de condiciones las tres partes, elegidos por seis años y reelegibles una sola vez por igual período. El Ente es una dependencia de la Secretaría de Obras Públicas (SOP), que a su vez depende del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. El ETOSS fue creado por Ley 23.696, habiéndose formalizado su constitución mediante convenio del 10 de febrero de 1992 entre las tres partes. El Marco Regulatorio (Decreto 999/92) definió su estructura y atribuciones básicas. El organismo entró en funciones el 20 de abril de 1993. Ejerce la regulación en el área servida y el área de expansión. El ETOSS es una entidad autárquica desde el punto de vista presupuestario y administrativo. Su fuente principal de ingresos es un cargo del 2,67% sobre la factura (sin considerar IVA, ni los nuevos cargos fijos introducidos, Servicio Universal, Medio Ambiental y Cargo de Integración al Servicio). Las multas que pueda aplicar el ETOSS no pasan a solventar sus actividades, sino que se destinan a los usuarios en forma de reintegro de tarifas. La presidencia es ejercida en forma rotativa por los directores, por un período de un año en cada caso. El presidente tiene la representación del ETOSS y ejerce su administración. Las resoluciones son adoptadas por mayoría simple y, en caso de empate el presidente o quien lo reemplace tiene doble voto. Las funciones del Directorio son:

- 1) Cumplir y hacer cumplir el marco regulatorio y el contrato de concesión, mediante un control eficaz de los servicios que Aguas Argentinas preste a los usuarios.
- 2) Requerir de la concesionaria los informes necesarios para llevar adelante el control de la concesión.
- 3) Controlar el cumplimiento de los planes de mejora y expansión aprobados, y con los planes de inversión, operación y mantenimiento comprometidos.
- 4) Analizar y expandirse acerca del informe anual que la concesionaria deberá presentar, dar a publicidad sus conclusiones y adoptar las medidas que contractualmente correspondan.
- 5) Aprobar los cuadros tarifarios y precios de los servicios que preste la concesionaria.
- 6) Verificar que la concesionaria cumpla con el régimen tarifario vigente.
- 7) Aplicar a la concesionaria las sanciones establecidas en el contrato de concesión cuando incurra en incumplimiento de sus obligaciones.

Del Directorio dependen una Secretaría Ejecutiva, una Auditoría Interna y un Departamento de Administración y Sistemas, y cinco gerencias operativas: de Economía del Sector, Calidad del Servicio, Administración de Activos, Asuntos Legales y Relaciones Institucionales.

Los Directores son elegidos por las autoridades ejecutivas de la Nación, la Provincia y el Gobierno de la Ciudad (figura que reemplazó desde 1994 a la antigua Municipalidad de la Ciudad). Las gerencias, secretaría ejecutiva, unidad de administración son elegidas por concurso. El Ente asume la protección de los usuarios, que tienen derecho a recibir agua potable en cantidad y con la calidad establecida en las normas técnicas del servicio, ser informados de los cortes programados con antelación, reclamar ante el concesionario por el incumplimiento de normas de facturación, planes de expansión, o cualquier otra obligación asumida por aquella, recurrir al ETOSS por asesoramiento o presentar quejas sobre la atención y/o soluciones brindadas, y para que el Ente resuelva los conflictos que se susciten con la concesionaria.

Por otra parte, a la empresa concesionaria corresponde suministrar agua en cantidad y con la calidad requerida por las normas, interrumpir el suministro si la calidad no responde a los

requisitos exigidos, investigar las denuncias de los usuarios sobre la calidad del servicio, prestar un servicio de emergencia y de información a los usuarios las 24 horas del día, todo el año, atender los reclamos relacionados con la prestación de los servicios, así como asistir y asesorar a los usuarios en el diseño, construcción y mantenimiento de las instalaciones internas. La empresa ha asumido metas contractuales de obras de reparación, mantenimiento y expansión, cuyo cumplimiento fiscaliza el ETOSS.

VII-2 La Renegociación Contractual y el cambio de autoridad de aplicación²

En febrero de 1997, el Poder Ejecutivo convocó por Decreto 149/97, a la renegociación del Contrato de Concesión. En noviembre de 1997, el Decreto 1167/97 aprobó el Acta Acuerdo firmada en septiembre, que supuso la celebración de un nuevo Contrato de Concesión. El Decreto 149/97, se fundamentó en “la necesidad de adoptar medidas que constituyan una solución para la problemática surgida con relación a la ejecución del contrato”. Se mencionaron explícitamente el Cargo de Infraestructura (la imposibilidad de cobrarlo) y la compatibilización con el Plan de Saneamiento del Río Matanza-Riachuelo (con graves problemas de contaminación). Además entraría en la renegociación “toda cuestión que contribuya al mejor cumplimiento de los objetivos y principios del Marco Regulatorio”. Entre los considerandos del Decreto 149/97, que convocó a renegociar el contrato, se refiere que la Reforma Constitucional de 1994 incorporó el principio del daño causado al medio ambiente y la prevalencia de los tratados internacionales ratificados por la Argentina sobre las leyes nacionales. Con posterioridad a la licitación se verificaron modificaciones legislativas que incidieron significativamente en los estándares ambientales a ser cumplidos por el concesionario para la ejecución del Plan Director Cloacal. Se mencionan la Ley de Residuos Peligrosos y su reglamentación, y el convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques y sus modificaciones. A su vez, la política de racionalización del consumo de agua, la aprobación del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, las constataciones respecto a la calidad del efluente y los estudios del ETOSS en su conjunto, tornaron a juicio del Poder Ejecutivo, aconsejable la reformulación del Plan Director Cloacal de la Concesión. Por el Concedente, negociaron la SOP y la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS), la primera dependiendo del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, la segunda directamente de la Presidencia de la Nación. Aún cuando la SOP era la Autoridad de Aplicación del Contrato de Concesión, la participación de la SRNyDS se dio “en razón de la significativa incidencia de las obras relacionadas a aspectos ambientales que serán cubiertas con los ingresos percibidos en razón de dicho concepto”. Para “resguardar las competencias territoriales que se desprenden del Contrato de Concesión”, se constituyó una Comisión Asesora integrada por representantes de las tres jurisdicciones, coordinada por la SRNyDS, con específica referencia a las disposiciones resueltas en virtud de la renegociación para participar en la planificación y seguimiento de las obras alcanzadas por dicho concepto.

El ETOSS había manifestado su opinión favorable a la revisión de las estipulaciones contractuales relativas al Primer Plan Quinquenal de Mejoras y Expansión del Servicio, así como del concepto tarifario “Cargo de Infraestructura”, pero no intervino como actor de la Renegociación. En concordancia con las disposiciones del Decreto 149/97, las partes suscribieron el Acta Acuerdo del 30 de abril de 1997 con Dictamen favorable de la SIGEN y de la Comisión

² El cambio de gobierno a partir del 10/12/99 ha introducido un nuevo cuadro institucional, con la creación de un Ministerio de Infraestructura y el paso de Autoridad de Aplicación de la Concesión a él.

Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones, homologada por la SOP y la SRNyDS. En el Acta Acuerdo, se convino que el concesionario debía presentar una propuesta integral de modificación del Contrato de Concesión, al efecto de su oportuno análisis por las Secretarías citadas, lo que fue satisfactoriamente concluido. Dicha propuesta tuvo en consideración que no se alterase el equilibrio económico-financiero del contrato en su conjunto. Como parte de la propuesta, la empresa concesionaria elaboró un Plan de Saneamiento Integral (PSI), que constituye el esquema medular de la modificación al Plan Director Cloacal de la Concesión. El PSI contempla el saneamiento integral de los cuerpos receptores en el ámbito de la concesión en base a objetivos de calidad que garanticen la sustentabilidad de sus usos y el tratamiento más eficaz de los efluentes generados en el ámbito de la concesión, así como el adelantamiento de las metas de cobertura del servicio cloacal.

El Ente Regulador ha presentado, a raíz de su composición descentralizada, un fraccionamiento político a nivel del Directorio. Hasta 1994, la Capital Federal era un apéndice político del Poder Ejecutivo Nacional, de modo que este disponía de una mayoría de cuatro votos sobre seis. En 1996 se eligió popularmente por primera vez al Jefe de Gobierno de la Ciudad (ahora autónoma), resultando vencedor el principal líder de la oposición. De ese modo, se produjo una “cohabitación” política al interior del Ente. El sector, por otra parte, es políticamente muy sensible, y los intereses de los usuarios difieren entre jurisdicciones, por la capacidad económica, la condición social y el acceso o no a los servicios. La incorporación de la SRNyDS como una suerte de recurso de alzada, como nueva autoridad de aplicación en reemplazo de la SOP desde enero de 1998, por un lado descomprime al ETOSS frente a los usuarios, ya que las decisiones más conflictivas se toman a nivel superior, pero por otra parte le restan poder. Ventajas que se pierden son la independencia del Poder Ejecutivo Nacional y la calidad interjurisdiccional de la regulación por el Ente. Estas, por una parte, fraccionan políticamente las opiniones y le quitan potencialmente ejecutividad al Ente, pero por otro atienden a metas deseables desde la óptica regulatoria, cual es la representación de intereses regionales y una relación de agencia que permita opiniones relativamente independientes del poder político.

VIII-Principales Conclusiones

- 1) El Gobierno Nacional concedió el monopolio por treinta años de los servicios de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Buenos Aires y su Area Metropolitana en 1993, al consorcio Aguas Argentinas, cuyo operador y principal accionista es Suez Lyonnaise des Eaux. Se constituyó un Ente Regulador diseñado sobre la base de la participación igualitaria en el Directorio de las tres jurisdicciones políticas involucradas (Nación, Provincia y Capital). Entre 1997 y 1998, se produjo una renegociación del contrato de concesión que cambió parte del financiamiento de las expansiones y adicionó tareas de cuidado medio ambiental. El sector tecnológicamente sigue siendo un monopolio natural, por lo cual el elemento de introducción de la competencia en el mercado es limitado. A su vez, la forma en que se instrumentó la competencia por el mercado, en el momento de la privatización, generó incentivos para ofertar el máximo descuento sobre la tarifa y renegociar después si las previsiones resultaban demasiado optimistas.
- 2) La concesión ha tenido logros y enfrentado problemas. La meta central era elevar la cobertura durante el período de concesión. Lo anterior implicaba inversiones de unos U\$S 4000 millones en treinta años, programando para el primer quinquenio, U\$S 1084 millones. La meta de expansión convive con la de provisión eficiente del servicio.

- 3) Los factores zonales, de superficie y calidad de la construcción son determinantes en la formación de las tarifas. Desde la concesión, el cuadro tarifario ha tenido variaciones. Estas afectaron vía un escalar a todo el conjunto de tarifas, y por otro a los Cargos de Infraestructura diseñados para financiar las expansiones, y que recaían en cabeza de los nuevos usuarios a medida que se iban conectando. Los Cargos de Infraestructura debieron ser cambiados, dada la imposibilidad de cobrarlos, por un cargo fijo a los usuarios existentes (por la expansión), y otro dirigido a los nuevos usuarios (por la conexión). Finalmente se incorporó un cargo adicional para pagar un conjunto de nuevas obras de saneamiento que se incorporaron al objeto de la concesión. Recientemente, y como otro resultado de la renegociación contractual que comenzó en febrero de 1997, se incorporó un “seguro de cambio” para proteger la tarifa de una eventual devaluación de la moneda. También se incorporó al cuadro tarifario un factor de eficiencia que demanda ajustes descendentes a las tarifas, de un modesto 0,5% anual.
- 4) Desde la privatización, la desinversión de la época estatal se ha revertido, la expansión ha retomado fuerza, la cobertura ha crecido y la empresa privada concesionaria tiene ganancias operativas. En torno a la calidad del servicio, este se reputa aceptable. En aspectos intrínsecos de calidad, como cuestiones químicas y bacteriológicas, los estándares adoptados son los internacionales y no han existido problemas de epidemias o intoxicaciones. Se ha detectado turbiedad en áreas particulares, pero la forma en que se promedian los estándares por área geográfica, no coloca a la empresa en desventaja. La continuidad del servicio es razonable, con matices por zonas y algo similar ocurre con la presión. La dotación (consumo más pérdidas) para 1999 se ha calculado en la muy elevada cifra de 516 litros por habitante y por día. Persiste una mala estructura tarifaria, que no alienta el racionamiento del consumo, y contiene subsidios cruzados exagerados. No hay incentivos a aumentar la micromedición.
- 5) La regulación de la concesión ha sido una confusa mezcla de “cost of service” con “price cap”, y tiene elementos que aumentan la complejidad, al abundar tanto en las metas de la concesión como en los medios para lograrlas. Un elemento gatillo resolvió en alguna medida la prohibición de indexación, limitando la actuación de los incentivos a la baja de costos que coloca el “price cap”, que sólo operó en las bandas de $\pm 7\%$, a partir de donde se activaba una negociación tarifaria. En la renegociación contractual de 1997, la regla fue modificada, reemplazándola por una revisión de tarifas anual o la banda del $\pm 7\%$ acumulado, lo que ocurra antes. Las previsiones iniciales de ingresos para la empresa a concesionar, subestimaron la incobrabilidad, lo que originó un problema adicional, ya que el contrato preveía también que la regulación cubriera un nivel de retorno aceptable. Por último, la superposición en la regulación de metas por una parte, y formas de cubrirlas por otro, desató múltiples discusiones entre el regulador y el regulado.
- 6) A partir de la renegociación, la regulación parece encaminarse hacia un “price cap”. No obstante, se ha incorporado como criterio de referencia una “empresa modelo” virtual, contra la que se comparará la empresa. Lo anterior, es a juicio de quien escribe un paso atrás, porque vuelve a cargar al regulador de una serie de tareas de dimensión, para llegar a resultados que siempre serán discutibles e impugnables desde la óptica de la empresa. La nueva forma de regulación elegida tiene “demasiados objetivos para tan pocos instrumentos”. Un esquema regulatorio simple, transparente, basado en parámetros objetivos y con las menores demandas informativas y de intervención discrecional sería deseable. En su lugar se va a un régimen complejo, basado en parámetros de difícil cálculo, muy intensivos en información y esfuerzo intelectual, no objetivos y sujetos a intervención discrecional, apelaciones y recursos de

alzada para resolver conflictos. Habiéndose solucionado el financiamiento de las expansiones (con las objeciones respecto a su equidad), la regulación debería discurrir por dos carriles: control del cumplimiento de las expansiones, rehabilitaciones y renovaciones, por una parte, y control de la eficiencia del servicio, procurando la satisfacción de un conjunto de estándares de calidad, continuidad y servicio, con un cuadro tarifario que se aproxime a precios, decreciente en términos reales en el tiempo, de modo de traspasar metas de eficiencia a los consumidores.

- 7) La regulación aplicada -ex post y a partir de la información de dominio público-, no ha generado rentas para la empresa ni confiscación que beneficiara al Estado. La mejora de la información asequible permitiría hablar con mayor propiedad de estas aserciones. La renegociación preservó el equilibrio económico financiero global del contrato. Al no disponer en el sector de mecanismos competitivos para inducir mayor eficiencia, los instrumentos que quedan en manos del regulador son la maximización de la cantidad y calidad de información sobre la gestión del concesionario, y la participación de los usuarios. Esta no está claro que deba ser inducida por el Estado o que deba provenir de iniciativas descentralizadas (parece que este último punto es lo razonable, dado que el Estado vía el Ente Regulador ya está defendiendo los intereses de los usuarios). De todos modos, para que la participación del público sea fructífera, debe estar informada, de modo que la generación y provisión de información también converge a esta meta de control por los consumidores del servicio.
- 8) La empresa incurrió en incumplimientos de metas, que fueron penados con multas. Realizó inversiones en rubros donde no estaba contractualmente estipulado que lo hiciera (mejoras en equipamiento informático para mejorar la gestión comercial, por ejemplo), y dejó de hacerlas donde estaba obligado. Parte del problema se debió a la imposibilidad de financiar las expansiones con los cargos de infraestructura cobrados a los usuarios. Hubo una clara sobreestimación de ingresos, que derivó en atrasos en los planes de inversión. La renegociación incluyó el cambio del financiamiento de las expansiones, el replanteo de algunas metas de obras, la aceptación de inversiones realizadas como válidas y la condonación de obligaciones no cumplidas, el perdón de algunas multas a cambio de obras incorporadas en la oportunidad, y el traspaso de otras a los usuarios en forma de reducciones en la tarifa, así como la asunción de una nueva serie de metas ambientales que se incorporaron al contrato. La renegociación incluyó hasta un cambio del cronograma: el primer quinquenio se extendió en varios meses, que se restaron al sexto quinquenio. La decisión al replantear la concesión pasó por no dejarla caer. Las alternativas parecieron al poder político menos convenientes.
- 9) Los balances de la empresa son de acceso público, y allí se puede seguir los niveles de ganancia del concesionario. Los cambios de composición societaria son públicos, y han habido movimientos recientes de las participaciones accionarias. Debe destacarse que en la Argentina la mayoría de las empresas públicas no cotizan en bolsa (la excepción más destacable son las telefónicas), no estando sujetas por tanto a control de los accionistas minoritarios, de las autoridades bursátiles, ni de la regulación del mercado de capitales.
- 10) La concesión ha expandido el servicio de agua a 1,5 millones de personas, elevado la cobertura del 70 al 83%; en cloacas ha crecido en 0,6 millones de habitantes servidos y en cobertura del 58 al 69%. La red de agua se expandió en 2500 kilómetros y la de cloacas en 1000 kilómetros. Hubo un desvío a la baja de ingresos respecto de las previsiones originales, de unos US\$ 500 millones en el primer quinquenio. Los ingresos de la concesión, no obstante, tuvieron mejoras por ajuste de catastro y captura de nichos de recaudación.

- 11) Todos los clientes residenciales pagan IVA del 21%. La factura operativa para los habitantes más pobres ya cubiertos no es desmesurada, pero la existencia de valores mínimos absolutos y los nuevos cargos le dan un piso. El esquema tarifario, basado en la superficie de los inmuebles, no contiene buenos incentivos en dirección a racionar el consumo, y está plagado de subsidios cruzados arbitrarios. La baja micromedición se explica como consecuencia de la situación al inicio de la concesión, un régimen tarifario que establece escasos incentivos al cambio de sistema (tampoco es una meta contractual), y a la imposibilidad presente de medir a inmuebles en propiedad horizontal. Se ha calculado por la empresa que se requiere una inversión de US\$ 200 millones para medir toda la concesión.
- 12) Los subsidios cruzados se plantean entre categorías (de No Residenciales a Residenciales), y entre clientes con factores zonales y de edificación altos hacia los de bajos valores. La fórmula tarifaria es compleja. Los nuevos cargos fijos y el componente impositivo figuran discriminados. La forma en que se resolvió la financiación de las expansiones entraña problemas distributivos adicionales intrageneracionales e intergeneracionales. La modificación implica una redistribución de los habitantes “Cubiertos” hacia los “No Cubiertos”, bajo la presunción que los “Cubiertos” tienen efectiva capacidad de subsidio sobre los “No Cubiertos”, lo que no necesariamente es correcto, dada la heterogeneidad al interior de los “Cubiertos”. Un subsidio verticalmente equitativo, debiera haber primero empadronado los futuros usuarios elegibles y direccionado a ellos el subsidio, por una parte, y por otra, detectar a quienes revelan mayor capacidad de pago. El sistema es inequitativo con la generación actual al legarle un sistema desfinanciado y subcapitalizado, y se ha cargado el costo de la expansión de la red a la generación presente. Sumado a lo anterior, esta tributa IVA lo que no hicieron las generaciones pasadas en la empresa estatal. El agua no es un bien público, aunque presenta externalidades positivas. La “tributación pigouviana al revés” a que está sometido el consumo de agua y servicios cloacales (un bien meritorio), es por lo menos llamativa. Por otra parte, el argumento de que con el tributo se racione el uso no se sostiene dado el tarifario desvinculado del consumo.
- 13) En el directorio del ETOSS, de seis miembros, participan en igualdad de condiciones las tres jurisdicciones involucradas. No obstante, el Ente se considera una dependencia de la Secretaría de Obras Públicas, que a su vez depende del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. El concedente fue el Gobierno Nacional. El ETOSS es una entidad autárquica desde el punto de vista presupuestario y administrativo. Su fuente principal de ingresos es un cargo del 2,67% sobre la factura. Las multas que pueda aplicar el ETOSS no pasan a solventar sus actividades, sino que se destinan a los usuarios en forma de reintegro de tarifas. Los Directores son elegidos por las autoridades ejecutivas de la Nación, la Provincia y el Gobierno de la Ciudad (figura que reemplazó desde 1994 a la antigua Municipalidad de la Ciudad). En tanto las gerencias, secretaría ejecutiva, unidad de administración y auditoría del organismo fueron elegidas por concurso. El sector, por otra parte, es políticamente muy sensible, y los intereses de los usuarios difieren entre jurisdicciones, por la capacidad económica, la condición social y el acceso o no a los servicios. La incorporación de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable como una suerte de recurso de alzada, siendo la nueva autoridad de aplicación del contrato desde enero de 1998 en reemplazo de la Secretaría de Obras Públicas, por un lado descomprime al ETOSS frente a los usuarios, ya que las decisiones más conflictivas se toman a nivel superior, pero por otra parte le restan poder. Ventajas que se pierden son la independencia del Poder Ejecutivo Nacional y la calidad interjurisdiccional de la regulación por el Ente. Estas, por una parte, fraccionan políticamente las opiniones y le quitan potencialmente ejecutividad al Ente, pero

por otro atienden a metas deseables desde la óptica regulatoria, cual es la representación de intereses regionales y una relación de agencia que permita opiniones relativamente independientes del poder político.

Bibliografía

Abdala, Manuel (1997). La privatización de los servicios de agua potable y cloacas en Buenos Aires: su impacto en el bienestar. Estudios, año XX, N° 81. IERAL. Córdoba: abril/junio.

Aguas Argentinas (1998). Propuesta para la renegociación del Contrato de concesión en el marco del Decreto 149/97.

BID (1996). El proceso de transformación del sector agua potable y saneamiento en Argentina. Julio.

Contrato de Concesión de Aguas y Servicios Sanitarios en Buenos Aires

Crampes, Claude y Antonio Estache (1999). Lessons from Regulating the Buenos Aires Water Concession. Mimeo. Washington: The World Bank.

Chisari, Omar y Antonio Estache (1999). "The Needs of the Poor in Infrastructure Privatization. The Role of Universal Service Obligations. The Case of Argentina". Texto de Discusión N° 3. Buenos Aires, Centro de Estudios Económicos de la Regulación

Decreto 1167/97. Poder Ejecutivo Nacional.

Diarios Ambito Financiero, Clarín y El Cronista (1997-99). Varios números.

Ferro, Gustavo (1999). "Evolución del cuadro tarifario de Aguas Argentinas: el financiamiento de las expansiones en Buenos Aires. Serie de Textos de Discusión N° 11, CEER/IDE/UADE. Buenos Aires, octubre.

Ferro, Gustavo (1999). "Indicadores de eficiencia en agua y saneamiento a partir de costos medios e indicadores de productividad parcial". Serie de Textos de Discusión N° 7, CEER/IDE/UADE. Buenos Aires, agosto.

Ferro, Gustavo (1999). "Lecciones del Seminario Proyección de Demanda de Consumo de Agua Potable". Buenos Aires, CEER/IDE/UADE. Inédito. Septiembre.

FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (1999). La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente. Buenos Aires.

MEyOySP (1996). Guía para la tarificación de los servicios de agua potable y desagües cloacales. Secretaría de Recursos Hídricos. Síntesis.

Régimen Tarifario de la Concesión de Aguas y Servicios Sanitarios en Buenos Aires.

Resoluciones Secretaría de Obras Públicas 27/98 y 137/97

Rodríguez Pardina, Martín (1999). Regulación de Servicios Públicos. Documento de Trabajo FADE, Buenos Aires.

Serie Textos de Discusión CEER

Para solicitar alguno de estos documentos o suscribirse a toda la Serie Textos de Discusión CEER, vea las instrucciones al final de la lista.

STD 1. Laffont, Jean Jacques: Llevando los principios a la práctica en teoría de la regulación (marzo 1999)

STD 2. Stiglitz, Joseph: The Financial System, Bussiness Cycle and Growth (marzo 1999)

STD 3. Chisari, Omar y Antonio Estache: The Needs of the Poor in Infrastructure Privatization: The Role of Universal Service Obligations. The Case of Argentina (marzo 1999)

STD 4. Estache, Antonio y Martín Rossi: Estimación de una frontera de costos estocástica para empresas del sector agua en Asia y Región del Pacífico (abril 1999)

STD 5. Romero, Carlos : Regulaciones e inversiones en el sector eléctrico (junio 1999)

STD 6. Mateos, Federico: Análisis de la evolución del precio en el Mercado Eléctrico Mayorista de la República Argentina entre 1992 y 1997 (julio 1999).

STD 7. Ferro, Gustavo: Indicadores de eficiencia en agua y saneamiento a partir de costos medios e indicadores de productividad parcial (julio 1999)

STD 8. Balzarotti, Nora: La política de competencia internacional (septiembre 1999)

STD 9. Ferro, Gustavo: La experiencia de Inglaterra y Gales en micromedición de agua potable (septiembre 1999)

STD 10. Balzarotti, Nora: Antitrust en el mercado de gas natural (octubre 1999)

STD 11. Ferro, Gustavo: Evolución del cuadro tarifario de Aguas Argentinas: el financiamiento de las expansiones en Buenos Aires (octubre 1999)

STD 12. Mateos, Federico, Martín Rodríguez Pardina y Martín Rossi: Oferta y demanda de electricidad en la Argentina: un modelo de ecuaciones simultáneas (noviembre 1999)

STD 13. Ferro, Gustavo: Lecciones del Seminario Proyección de Demanda de Consumo de Agua Potable (noviembre 1999)

STD 14: Rodríguez Pardina, Martín y Martín Rossi: Medidas de eficiencia y regulación: una ilustración del sector de distribuidoras de gas en la Argentina (diciembre 1999)

STD 15: Rodríguez Pardina, Martín, Martín Rossi y Christian Ruzzier: Fronteras de eficiencia en el sector de distribución de energía eléctrica: la experiencia sudamericana (diciembre 1999)

STD 16: Rodríguez Pardina, Martín y Martín Rossi: Cambio tecnológico y catching up: el sector de distribución de energía eléctrica en América del Sur (marzo 2000)

STD 17: Ferro, Gustavo: El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación.

CEER Working Paper Series

To order any of these papers, or all of these, see instructions at the end of the list.

WPS 1. Laffont, Jean Jacques: Translating Principles Into Practice in Regulation Theory (March 1999)

WPS 2. Stiglitz, Joseph: Promoting Competition in Telecommunications (March 1999)

WPS 3. Chisari, Omar, Antonio Estache, y Carlos Romero: Winners and Losers from Utility Privatization in Argentina: Lessons from a General Equilibrium Model (March 1999)

WPS 4. Rodríguez Pardina, Martín y Martín Rossi: Efficiency Measures and Regulation: An Illustration of the Gas Distribution Sector in Argentina (April 1999)

WPS 5. Rodriguez Pardina, Martín Rossi and Christian Ruzzier: Consistency Conditions: Efficiency Measures for the Electricity Distribution Sector in South America (June 1999)

WPS 6. Gordon Mackerron: Current Developments and Problems of Electricity Regulation in the European Union and the United Kingdom (November 1999)

WPS 7. Martín Rossi: Technical Change and Efficiency Measures: The Post-Privatisation in the Gas Distribution Sector in Argentina (March 2000)